

# 計画策定過程における「住民意思の反映」のあり方

ークライストチャーチ市図書館「Libraries 2025 Facilities Plan」  
の策定過程を通してー

荻原幸子

## 1. 背景と枠組み

我が国の地方自治体行政は現在、「ニュー・パブリック・マネジメント」（行政の効率化）と「住民参加」（地方分権化）を志向している。本稿は、そのような状況下での公立図書館運営を考察する研究の一環として、クライストチャーチ市（ニュージーランド）における図書館施設計画の策定過程を明らかにする。

### 1.1 「ニュー・パブリック・マネジメント」の潮流と「住民参加」の興隆

ニュー・パブリック・マネジメントは、民間企業の経営理念や手法を可能な限り行政に導入することにより、その「効率化」を図る改革の理論であり、「新保守主義」や「市場原理主義」を基底としている。行政サービスは、基本政策を決定する「中枢部門」と、その決定に基づきサービスを執行する「実施部門」に分離した体制のもとで供給される。両者は、資金やサービスの内容等に関する「契約」を介して結びついている。我が国の地方自治体においては、1990年代以降より、ニュー・パブリック・マネジメントに基づく行政運営の「効率化」を志向する傾向にある。

一方で、住民参加条例の制定やパブリック・コメント手続、審議会への公募委員の登用などが、全国各地で実施されている。また、住民主体の会議を立ち上げ、多くの住民が議論を交わしながら、条例や計画案を取りまとめた

事例もあるなど、2000 年以降の地方分権化を主たる背景として、住民意思を反映した地域づくりのあり方が、あらためて議論の対象となっている<sup>1)</sup>。

行政サービス機関である公立図書館に関しても、その運営に住民の意思を反映する取り組みが一層問われる状況にあるといえよう。ニュー・パブリック・マネジメントを志向する近年の自治体状況下においては、どのような「あり方」を想定しうるであろうか。

## 1.2 ニュージーランドの地方制度と地方行政改革の概要<sup>2)</sup>

ニュージーランドの 1980 年代の公的部門改革は、ニュー・パブリック・マネジメントの「ニュージーランドモデル」とも呼ばれ、その徹底ぶりから「行革先進国」として日本でも大きな注目を集めた。和田はこの改革を、単なる「リストラ」「民営化」ではなく、「国民主権の徹底」を目的としたものであると指摘する<sup>3)</sup>。すなわち、行政運営における「効率化」と「住民意思の反映」とを併存する社会制度が意図されていると、捉える事ができよう。筆者は、ニュージーランドの事例が、先に示した問い（公立図書館の運営における住民意思の反映のあり方）の解明に寄与するものであると考えている。

### (1) 地方制度の概要

ニュージーランドの政府体系は、中央政府と地方政府の二層制である。地方政府には、広域自治体（regional council）と地域自治体（territorial authority）とともに、この両者の機能を備えた統合自治体（unitary authority）がある。2008 年 8 月現在の広域自治体数は 12、地域自治体数は 73（うち統合自治体は 4）である<sup>4)</sup>。中央政府は、教育、社会福祉、警察、消防に関する事務を処理し、広域自治体は環境保全、海岸・河川管理、大規模災害対策などの国土管理に関する広域事務を、地域自治体は、道路、公園、スポーツ施設、水道やごみ処理をはじめとする多様な事務を処理している。図書館の運営は地域自治体の事務とされている。中央政府と地方政府の担当事務は明確に区別され、両者は並列の関係にある。地方政府の組織、権限、財源、運営などは、地方自治法（Local Government Act）が明確に定めている。また地方政府は、原則として財源の大部分を自ら調達する責務を負うも

のとされている。その財源の大部分は、土地に対する税（Rate）である。

## （2）地方行政改革の概要

地方政府を対象とした行政改革は、1989 年、1996 年、2002 年の地方自治法の改正に基づいて実施された。特に 1989 年の法改正（1989 年 11 月施行）では、地方制度全般にわたる抜本的な見直しが図られた。本稿と関連する主な改革の概要は下記の通りである。

### ①地方自治体の再編

自治体の規模を拡大し、組織的・財政的基盤の強化を図るとともに、行政運営の効率を高めることを目的として、地方自治委員会（Local Government Commission：地方自治体の合併・紛争調停等を担当する中央政府機関）の勧告に基づく整理統合（合併）が実施された。その結果、合併前の自治体数 241 は、1989 年の合併後には 86 となった。また、住民自治の強化を目的として、すでに法制化されていた「コミュニティ自治体」は、コミュニティ委員会（Community Board）として再編された。

### ②機構改革：議会と首席行政官の役割の明確化<sup>5)</sup>

「議会」の役割を、政策の形成、予算の統制、行政運営の監視、の 3 つに集中し、それ以外の行政運営のすべては、「首席行政官」を責任者とする行政組織が一元的に担う行政機構とした。行政機構と住民との関係を図 1 に示す。中枢部門（議会）と実施部門（行政組織）とを明確に分離している点で、ニュー・パブリック・マネジメントの考え方を基底としていることがわかる。

#### ・議会（Council）

地方自治体の意思決定機関として、政策の基本方針および予算を決定するとともに、その決定に基づき政策を執行する首席行政官を任命する。議長（首長・Mayor）は住民による直接選挙により選出され、議会の代表であるとともに、対外的にも地方自治体を代表する役割を果たす。

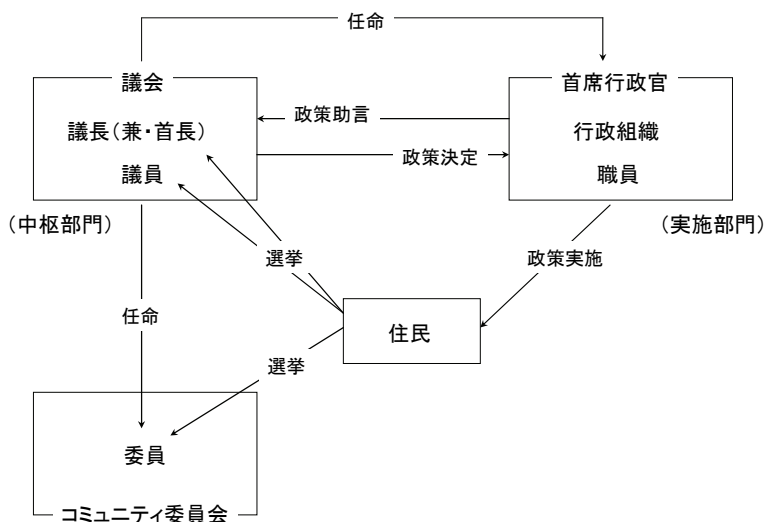


図 1 行政機構と住民との関係

#### ・首席行政官（Chief Executive Officer）

首席行政官は、地方自治体の行政執行の最高責任者として、議会の決定に則して当該自治体の事務を執行する。議会が公募し、応募者の中から任命される。任期は 5 年以下で、5 年経過後は再検討を経て 2 年まで契約の延長が可能である。具体的な行政運営や職員人事はもっぱら首席行政官が担当し、原則として議会は介入しない。議員やコミュニティ委員会に対して助言をすることもその任務とされている。

#### ・コミュニティ委員会（Community Board）

自治体内の一定の区域を基礎として設置され、地域自治体が付託した事項や当該コミュニティにかかわりのある事項（予算、道路、上下水道、公園など）について検討し、その結果を報告するなどの事務を行う。その財源は全て議会が議決する。6 人以上 12 人以内で構成し、委員の半数以上は住民の直接選挙により選出、残りは議会が任命する。議会は、3 年ごとに公聴会の手続きを経て、コミュニティ委員会の設置の可否および委員会の定数を見直す

ことができる。

### ③住民意思反映システムの導入

従来、自治体運営に関する住民の意思表示が可能な機会は、議員選挙と自治体の借り入れに関する住民投票に限られていた。しかし 1989 年の改正により、自治体運営に住民意思をよりの確に反映することを目的とした各種の制度が導入された。具体的には、

- ・年次計画書(Annual Plan)や年次報告書(Annual Report)の作成段階における、住民からの意見聴取、及び、それらの住民への公表
- ・特別協議手続き(special consultative procedure)の制度化（具体的な住民参加の手順が定められた。）
- ・会計制度の現金主義から発生主義への転換（一般的な会計基準・会計実務に則った会計処理を義務づけることにより、住民による財政状況の把握が容易になった。）
- ・各種情報及び各種会議の公開を拡大
- ・議会審議・委員会審議等への住民の出席権の保障
- ・開発行為等について、住民が意見を述べる機会を保障

などである。

## 2. 「Libraries 2025 Facilities Plan」の策定過程

前述のような地方制度のもとで策定された図書館計画の一つに、クライストチャーチ市図書館の施設計画である「Libraries 2025 Facilities Plan」がある。以下、主にクライストチャーチ市議会の議事録（Christchurch City Council Agenda<sup>6)</sup>に基づき、この計画の策定過程における、諸アクター間の動向を明らかにするとともに、住民意思を反映するための仕組みを見出すものとする。

### 2.1 クライストチャーチ市の概要

クライストチャーチ市は、ニュージーランド南島の東海岸、カンタベリー平野の中心に位置する。人口は 348,435 人（2006Census）であり <sup>7)</sup>、国内

では、オークランド、ウェリントンに次ぐ第三の都市、南島では最大の都市である。

行政機構は、議会、首席行政官、行政組織、常任委員会、コミュニティ委員会、外部組織（出資会社、株式保有会社）より構成されている。図書館は、職員数 254 名（フルタイム換算）、登録者数 305,823 人であり、中央館（Metropolitan Library）、分館（Suburban Library, Neighbourhood Library, Voluntary Library（18 館））、移動図書館（Mobile Library）の施設でサービスが提供されている<sup>8)</sup>。

## 2.2 「Libraries 2025 Facilities Plan」の策定過程における諸アクターの活動

以下、時系列に「Libraries 2025 Facilities Plan」の策定過程における諸アクターの活動を表す。（策定に関わるアクターは、【 】で示している。また特定できる日付は（ ）内に付記した。）

### 2007 年 2 月

#### 【プロジェクトチーム】

図書館職員と複数の行政組織の代表者（行政職員）をメンバーとするプロジェクトチームによる第 1 回会合の開催。

### 2007 年 7 月

#### 【議会】（24 日）

Council seminar（採決のない懇談会）において、プロジェクトチームによる施設計画（素案）の説明と質疑応答。さらに、発足予定の検討委員会への委任事項を、10 月下旬の選挙前に現行議会で承認すること、その素案をプロジェクトチームが作成することなどを決定。

### 2007 年 8 月

#### 【コミュニティ委員会】（14 日）

Community Board' Chairs' meeting（各コミュニティ委員会の代表者によつ

て構成される会議）において、検討委員会のメンバーに関する検討。

【議会】（30 日）

施設計画に関する主な可決事項は下記 8 点。

- 1) 施設計画は、市の総合計画に関する検討時期までに策定すること。
- 2) 図書館サービスに関する基本原則
- 3) 検討委員会の委員構成  
委員の構成は、委員長（議員）、議会代表者（議員）、コミュニティ委員会の代表者、コミュニティ（住民）の代表者、IT 教育の有識者、コミュニティグループの代表者、地域経済界（カンタベリー経営者商工会議所）の代表者、コミュニティサービス部門の行政職員（管理職者）、図書館長、とすること、及び、それぞれに該当する具体的な人物名。
- 4) 検討委員会への委任事項
- 5) コミュニティのニーズや期待、人口の変化など、図書館に影響を及ぼす事項をプロジェクトチームが引き続き調査すること。
- 6) 2002 年地方自治法の順守  
特に 6 章 Planning, decision-making, and accountability の、  
S.78 Community views in relation to decisions  
S.80 Identification of inconsistent decisions  
S.81 Contributions to decision-making processes by Maori  
S.82 Principles of consultation
- 7) 住民を対象とした意見聴取の実施
  - ・計画案(Draft Plan)が完成した時点で実施すること。
  - ・主要な利害関係者を検討委員会の委員とすること。
  - ・計画案の検討中に、利害関係者と協議すること。
  - ・計画案が議会で可決した時点で、特別協議手続き（special consultative procedure）に則った住民からの意見聴取を実施すること。
- 8) 検討過程における利害関係者との情報共有について
  - ・ニューズレターの発信により利害関係者（議員を含む）への広報（経過説明）を実施すること。
  - ・広報誌により一般住民への経過説明をすること。

- ・各種メディアを使用した状況報告をすること。
- ・既存の利用者調査等の結果を活用すること。

【図書館】

Newsletter Issue 1 の発行（検討委員会による計画策定が可決されたことを広報）

Media releases（計画策定の趣旨や議会で採択された内容に関する図書館長へのインタビュー記事の掲載）

2007 年 10 月

【検討委員会】

（地方議会選挙後より）検討開始

【図書館】

Newsletter Issue 2 の発行（検討委員会による検討開始、検討委員会メンバーの紹介、今後の会議開催の予定などを広報）

2007 年 11 月

【検討委員会】

メンバーによる市内図書館の視察

【プロジェクトチーム】

主要な利害関係者（コミュニティグループの代表者、図書館専門職員、教育関係者、図書館ボランティア、図書館のウェブサイト利用者）との会合（意見聴取）。

【図書館】

Newsletter Issue 3 の発行（検討委員会による視察について広報）

2007 年 12 月

【議会】（13 日）

検討委員会の継続と担当議員の承認。（10 月下旬に議員選挙が実施されたことにより、新議会の議員による承認）



【図書館】

Newsletter Issue 4 の発行（検討委員会による視察や議論の状況、プロジェクトチームによる利害関係者との会合などを広報）

2008 年 1 月

【検討委員会】（31 日）

計画案に関する合同コミュニティ委員会(combined Community Boards' seminar)での説明会と協議。

2008 年 2 月

【検討委員会】（14 日）

計画案に関する議員対象の説明会と協議(Councillors' Workshop)。

2008 年 3 月

【図書館】

Newsletter Issue5 の発行（合同コミュニティ委員会や議会での説明会の実施、今後の予定について広報）

【議会】（27 日）

計画案に対する住民からの意見聴取の方法について可決。（書面による意見聴取とともに、口頭での意見表明の機会（ヒアリング）を設定する。ヒアリングには、議会の小委員会のメンバーと、検討委員会のコミュニティ代表者が出席することとした。この時点で、検討委員会の任務は終了。）

【図書館】（27 日）

Newsletter Issue 6 の発行（計画案の議会可決と、その主な内容について広報）

Media releases（計画案の概要と意見聴取の実施に関する館長へのインタビュー記事の掲載）

## 2008 年 4 月

【議会】(14 日より 6 月 8 日まで)

住民を対象とした文書による意見聴取の開始。(当初予定は 2008 年 5 月 31 までとしていたが、Web フォームのトラブルのために 6 月 8 日まで延長された。) 意見(submission)の提出方法は、説明会 (informal drop-in session) への参加、質問用紙の回答・提出、Web フォームでの回答・送信、の 3 種類。

## 2008 年 5 月

【コミュニティ委員会】

計画案の検討と、書面による意見の提出

【議会】

図書館等を会場にした説明会の開催 (8 回)

特定テーマに関する会合(group meeting)の開催

4 地区のコミュニティ委員会に対する説明

【図書館】

Newsletter Issue 7 の発行 (書面による意見聴取について広報)

## 2008 年 6 月

【議会】(23 日)

住民から寄せられた意見 (158 件) を整理した文書の公表

住民が口頭で意見を発表するヒアリングの開催。(書面による意見提出 158 件中、ヒアリングでの発表者は 21 名。市長 (議長)、議員 13 名と、検討委員会のコミュニティ代表者 (1 名) が出席。)

## 2008 年 7 月

【議会】(14 日)

住民からの意見を踏まえた検討

2008 年 8 月

【議会】（28 日）

「Christchurch City Council Libraries 2025 Facilities Plan」(計画案に修正事項が盛り込まれた原案)の可決。(及び、修正事項の公表)

【圖書館】

Newsletter Issue 8 の発行（施設計画（案）の可決とその概要、今後の展開について広報）

Media releases（可決した計画内容に関する市長（議長）へのインタビュー記事の掲載）

### 3. 計画策定過程における諸アクターの動向と、住民意思を反映する仕組み

### 3.1 アクター間の関係

2章で明らかにした諸アクターの動向は、図2のように概観することができる。この図では、計画案策定までの過程を第1段階（破線）、計画案策定

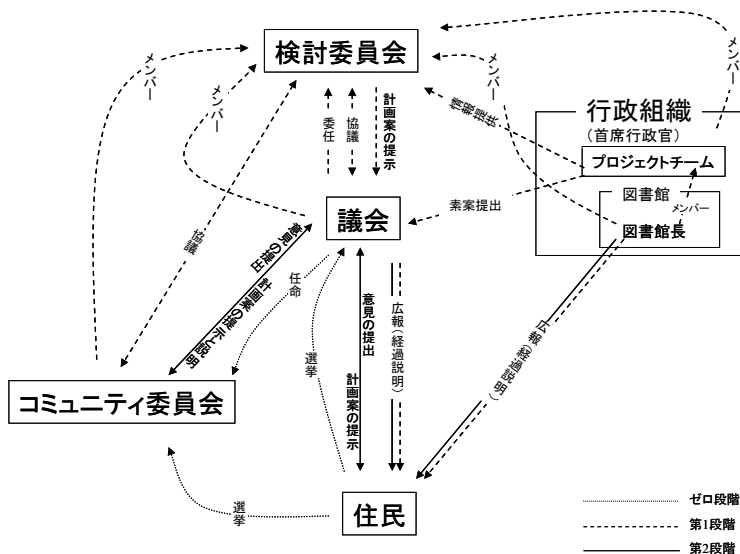


図2 計画策定における諸アクターの動向

後の過程を第2段階（実線）として表した。また、計画策定過程以前の状態は、ゼロ段階として点線で示している。計画策定に関わった主なアクターとしては、議会、コミュニティ委員会、行政組織（図書館を含む）、そして住民を挙げることができる。（検討委員会は、議会、コミュニティ委員会、行政職員による構成のため、特定のアクターとはしない。）以下、各アクターの動向を整理するとともに、それらが我が国の自治体行政に対して示唆する事項を考察する。

### 3.2 議会

議会は、計画案に関する検討委員会への委任、住民への経過説明（広報）、コミュニティ委員会に対する計画案の提示と説明、意見聴取の受付や結果の集約、最終的な計画策定の意思決定（議決）等を行った。

諸アクターの活動を概観すると、明らかに計画策定過程における主体は、住民の選出する議員によって構成された「議会」である。すなわち、議会を通じて、住民の意思を間接的に計画に反映する制度設計となっている。

一方で我が国の場合には、行政組織の長である首長も議員も、ともに住民による直接選挙で選出される、いわゆる二代表制を採用しており、住民の意思は行政組織に対しても影響力を及ぼしうる制度設計となっている。ただし、こうした制度的な違いを踏まえたとしても、本件に見られる積極的な議会活動からは、近年我が国でしばしば指摘されている議会改革の必要性が想起される<sup>9)</sup>。

### 3.3 コミュニティ委員会

コミュニティ委員会は、その代表者が検討委員会のメンバーとなることから始まり、計画案に関して検討委員会と協議し、さらに議会による説明会を経て、意見を集約した書面を議会に提出するという動きが見られた。「地域」の意向を表明する役割を果たすコミュニティ委員会の委員は、住民の直接選挙と議会の任命により構成される。すなわち住民の意思は、前出の「議会」と「コミュニティ委員会」という二つの経路を通じて計画内容に（間接的に）反映されることになる。

合併を背景としたコミュニティ委員会の設置は、我が国の地域自治区（地域協議会）制度と類似している。国は、「平成の大合併」のさらなる推進を目的として、「地方自治法の一部を改正する法律」において、「地域自治区」に関する制度を定めた（2004年11月10日施行）。地域自治区とは、市町村長の権限に属する事務について、住民の意見を反映させつつ処理するために設定された区画である。各区には、区域内住民のうちから市町村によって選任された者をもって構成される「地域協議会」と、市町村の事務を所掌する「事務所」がある。地域協議会の役割は、区事務所が所掌する事務や市町村が処理する当該区域にかかる事務に関する事項と、市町村の事務処理にあたっての当該区域内の住民との連携強化に関する事項について、審議し意見を述べることでとされている。（市町村長は、条例で定める市町村の施策に関する重要事項であって、地域自治区の区域に係るものを決定・変更しようとする場合には、あらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならない。）「地域協議会」を自治体の政策形成過程にどのように位置づけていくか、その実質化において、ニュージーランドにおけるコミュニティ委員会の動向は注視される。

### 3.4 行政組織（及び、図書館）

行政組織は、計画策定当初（検討委員会の発足以前）に、プロジェクトチームを立ち上げ、議会に対して計画の素案を提出し、また、検討委員会の発足後は代表者がメンバーとして参加した。行政組織の一部門である図書館は、プロジェクトチームにおける素案作成に関わった後に、素案の議会説明や、検討委員会への参加（図書館長）、検討委員会の議論に有用な情報（利害関係者の意向など）の提供、図書館長名による **Newsletter** の発行（住民に対する経過説明）、住民が意見を表明するための質問用紙の提出場所や、説明会の会場となること等で関わっている。これらの一連の活動は、計画策定における図書館の役割が、あくまで後方支援にとどまっていることを表している。ニュー・パブリック・マネジメントの枠組みにおける、図書館の実施機関（サービス供給機関）としての位置づけに依るものともいえよう。図書館が供給するサービスの受益者（利用者）は、その意思を、供給者である図書館ではなく、議会に対して表明することになる。ただし、議会説明等の局面におい

ては、専門的な見地からの意見を述べるシンクタンク的な役割も求められており、図書館の状況（地域の状況、存在意義、今後の方向性等）に精通した図書館長や管理職者の存在が不可欠であることを示唆している。

### 3.5 住民

住民は、議会から示された計画案に対する意見文書の提出や、口頭による意見表明の機会など、その意思を「直接的に」表明する機会を得ている。こうした住民の意思表明を可能とするために、議会は事前に経過説明（広報）を行い、さらに事後には、書面で寄せられた意見の概要や、計画案に対する修正事項の詳細な情報を公表している。このような計画策定にかかる「時間や手間」は、自治体の意思決定に住民意思を反映するための手続きを行うことを規定する「地方自治法」が根拠となっている。すなわち、住民による意思表明は普遍的・恒常的に保障されている。

本件のような、まず行政案を公表して住民の意見を募集し、寄せられた意見によって案の修正を行う手法を「パブリック・コメント手続」という。この手法は、住民の幅広い意見を反映させるための有効な手段として、また行政活動の透明性が向上する点において、我が国においてもその意義が積極的に評価されており、多くの地方自治体で整備が進んでいる。ただし、1) 基本的には素案段階からの参加手続きではない、2) 事案にもよるが、市民からの意見提出が低調な場合が多い、3) 行政サイドの恣意的な操作の可能性が否定できない、などの課題も指摘されている<sup>10)</sup>。本件では、2) に対しては、議会や図書館長名による経過説明（広報）が随時実施されている点で、3) に対しては、議会が意見聴取後に、住民の意見を詳細にまとめ、議事録として公表している点で、解決を図ろうとしていると判断される。

## 4. 今後の課題

本稿では、計画策定過程の全体像をラフに概観することを主眼としたが、今後はこの成果を踏まえて、さらに各アクターの動向を詳細に検討する予定である。そのために、現地調査による資料収集や関係者へのヒアリングを実

施する。ニュー・パブリック・マネジメントの枠組みによる行政機構のもとで、図書館に関する計画策定に住民意思を反映する全体像を明らかにするとともに、専門的職員を擁する図書館が、どのような役割を果たすべきかを追究する。3章で示したように、本件では図書館は必ずしも計画策定の主体とはなり得ていないことが伺われるが、この状況は果たして妥当であろうか。

もとより、一国の制度は、それぞれの国の社会的、文化的基盤に基づくものであり、他国の改革が我が国にそのまま適用できるものではない。それでも、大規模な行政改革を実施したニュージーランドの事例が、我が国の公立図書館のあり方にもたらず示唆は、少なくないと考えている。

本稿は、平成19年度専修大学研究助成（個別研究）「公共図書館における住民との関係性：住民側の観点から」に基づく研究成果の一部である。

## 引用文献

- 1) 佐藤徹“第1章 市民参加の基本的視座”地域政策と市民参加：「市民参加」への多面的アプローチ。ぎょうせい。2006, p.3-11.
- 2) 自治体国際化協会編『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』2005, p.143. [www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/i18.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/i18.pdf) (参照 2009-01-10)  
和田明子“ニュージーランド”よくわかる世界の地方自治制度。イマジン出版。2008, p.384-407.
- 3) 和田明子『ニュージーランドの公的部門改革：New Public Managementの検証』第一法規。2007, p.(2).
- 4) Local Government New Zealand. <http://www.lgnz.co.nz/lg-sector/> (参照 2009-01-10)
- 5) 和田明子.ニュージーランドの地方自治体における住民参加-アニュアル・プランの策定過程を中心にして. 都市問題.Vol.91, No.8, 2000, p.105-117.
- 6) クライストチャーチ市議会議事録 (Christchurch City Council Agenda) <http://www.ccc.govt.nz/Council/Agendas/> (参照 2009-1-10)
- 7) Facts, Stats and Figures. <http://www.ccc.govt.nz/Christchurch/FactsStatsAndFigures/Population/> (参照 2009-1-10)
- 8) About the library. <http://christchurchcitylibraries.com/Bibliofile/OfficialInformation/Factsheet/> (参照 2009-1-10)
- 9) 江藤俊昭『協働型議会の構想—ローカル・ガバナンス構築のための一手法』信山社。2005, 253p.

- 10) 生沼裕 “第 2 章 行政への市民参加” 地域政策と市民参加：「市民参加」への多面的アプローチ. ギョウセイ. 2006, p.13-41.